

УДК 342.5

**О. Ф. Ситников**

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

**ОСОБЛИВОСТІ ЗВЕРНЕННЯ З ПОЗОВОЮ ЗАЯВОЮ ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ  
ПО ОКРЕМИМ КАТЕГОРІЯМ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ**

**Постановка проблеми.** Сфера публічно-правових відносин характеризується різноманітністю управлінської діяльності, з яким тісно пов'язана юридична природа адміністративних спорів, що й зумовлює деякі процесуальні особливості розгляду і вирішення окремих категорій адміністративних справ. Кодекс адміністративного судочинства України виокремлює кілька видів адміністративних спорів, вирішення яких потребує спеціального, виключного врегулювання нормами права: порядку та умов розгляду і вирішення спорів; строків звернення до суду, розгляду справ та їх обчислення; уточнення суб'єктів звернення; можливості апеляційного чи касаційного оскарження тощо. Ці та інші винятки із загального порядку розгляду і вирішення справ і становлять особливості провадження в окремих категоріях адміністративних справ [1, с. 334]. А тому, важливого значення набувають дослідження, присвячені проблемам звернення з позовною заявою до адміністративного суду по окремих категоріях публічно-правових спорів.

**Стан дослідження.** Окремі проблемні питання звернення з позовною заявою до адміністративного суду у своїх наукових дослідженнях розглядали: С.В. Ківалов, Ю.М. Оборотов, Л.Р. Біла, Ю.П. Битяк, В.К. Бабаєв, О.В. Зайчук, Н.М. Оніщенко, В.Б. Авер'янов, А.О. Селіванов, Н.В. Янюк, Ю.С. Педько, Н.В. Мостова, А.А. Грицанов, Т.О. Коломоєць, В.Г. Лукашевич, Ю.А. Дорохіна та багато інших. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, в науковій літературі відсутнє єдине комплексне дослідження, присвячене особливостям звернення з позовною заявою до адміністративного суду по окремих категоріях публічно-правових спорів.

**Саме тому даному дослідженні ми маємо на меті** дослідити особливості звернення з позовною заявою до адміністративного суду по окремих категоріях публічно-правових спорів.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до статті 264 КАС України у позовному порядку можна оскаржити нормативно-правові акти органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень. Під нормативно-правовим актом згідно чинного КАС України слід розуміти акт управління (рішення) суб'єкта владних повноважень, який

встановлює, змінює, припиняє (скасовує) загальні правила регулювання однотипних відносин, і який розрахований на довгострокове та неодноразове застосування [2]. Тобто під нормативно-правовими актами у КАС України розуміються підзаконні нормативно-правові акти, що й підтверджує положення зазначеної статті 264 про те, що її дія поширюється на розгляд адміністративних справ щодо:

- законності (крім конституційності) постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, постанов Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

- законності та відповідності правовим актам вищої юридичної сили нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень [2].

Що стосується суб'єктного складу звернення до суду адміністративного і позовною заявою про оскарження нормативно-правового акту, його мають права здійснити тільки ті особи, щодо яких його застосовано, а також особи, які є суб'єктом правовідносин, у яких буде застосовано цей акт [2]. Тобто його оскаржити може тільки та особа, для якої прийняття даного акту тягне, породжує певні юридично-значущі наслідки, що порушують чи можуть порушити її права, свободи, або законні інтереси у відповідній сфері. Даний вид звернення до адміністративного суду має яскраво виражений превентивний характер, оскільки для його (звернення) здійснення факт застосування норм правового акту до особи не є необхідною умовою його оскарження, достатньо того, що особа перебуває у правовідносинах, які даний акт регулює. Що є цілком справедливим, адже для того, щоб визнати акт незаконним достатньо встановити його невідповідність нормам закону, незалежно від того, спричинило існування першого якісь реальні проблеми чи збитки для тих, кого він стосувався чи ні [3]. Специфічною ознакою справ про оскарження актів, зазначає В. О. Черкес, є те, що немає потреби в з'ясуванні фактичних обставин справи, збиранні і дослідженні доказів. Головна задача суду – перевірити відповідність оскаржуваного акта положенням чинного законодавства. При цьому скаргнику не потрібно доводити не-

законність акту, він зобов'язаний довести лише факт порушення своїх прав і свобод. Розглядаючи справу, суд повинен перевірити обсяг повноважень органа або посадової особи щодо прийняття оскаржуваного правового акту [3]. Тобто оскаржуючи нормативно-правовий акт, особа таким чином акцентує увагу су на тому, що він містить юридичні помилки як спричинили чи можуть спричинити негативні наслідки у вигляді порушення прав, свобод чи законних інтересів особи. У даному контексті слід відмітити точку зору, яку висловлює В.О. Черкес, що протиправний (незаконний) акт управління можна вважати одним з видів юридичної помилки, яку вчені розуміють як об'єктивно протиправний, негативний результат, що перешкоджає реалізації прав, свобод та інтересів особи, які охороняються державою. Основними рисами такої помилки є наступні: 1) вона призводить до негативного результату внаслідок неправильно усвідомленої вольової поведінки суб'єкта; 2) має ненавмисний характер; 3) об'єктивно протиправна; 4) перешкоджає реалізації суб'єктивних прав та інтересів, охоронюваних законом; 5) вимагає юридичного розгляду [3].

Також закон не встановлює обмежень щодо правової природи суб'єкта оскарження нормативно-правового акту, тобто ним може бути як приватна фізична чи юридична особа, так і суб'єкт публічного права.

Важливо відмітити як позитивний момент останньої редакції КАС України те, що у ньому закріплено, що нормативно-правові акти можуть бути оскаржені до адміністративного суду протягом всього строку їх чинності [2]. У попередній редакції даної норми не було, через що досить часто пряме оскарження незаконного нормативно-правового акту було пов'язане з проблемою пропуску 6-місячного строку на таке оскарженням. Багато юристів видумують підстави для поновлення такого строку або придумують підстави для нового відліку такого строку тощо. Очевидно, що це було недоліком процесуального закону, адже проблема незаконної інструкції це не лише проблема конкретної особи, а в першу чергу - це проблема єдності норм і верховенства права, а відтак - правопорядку [4].

Також, у контексті досліджуваної статті 264 КАС України необхідно звернути увагу і на такий аспект звернення до адміністративного суду як форма захисту, яка застосовується за позовом щодо оскарження нормативно-правових актів органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень. Із змісту статті 5 вказаного кодексу слідує, що особа має право вимагати визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень. Крім того, якщо у процесі роз-

гляду справи щодо нормативно-правового акта суд виявить, що інші нормативно-правові акти, прийняті відповідачем, чи їх окремі положення, крім тих, щодо яких відкрито провадження в адміністративній справі, безпосередньо впливають на прийняття рішення у справі і без визнання таких нормативно-правових актів протиправними неможливий ефективний захист прав позивача, суд визнає такі акти чи їх окремі положення протиправними в порядку, визначеному цією статтею [2]. Однак у міжнародній практиці, зокрема європейській, поряд із категорією «недійсний нормативно-правовий акт», застосовується «нікчемний нормативно-правовий акт», тобто такий який не породжує і не міг породжувати юридично значущих наслідків з моменту його прийняття, в силу наявних у нього недоліків. Із змісту статті 265 слідує, що наслідком визнання нормативно-правового акту протиправним та нечинним є втрата ним чинності повністю або в окремій його частині з моменту набрання законної сили відповідним рішенням суду [2].

Враховуючи думки дослідників, а також враховуючи практику адміністративної юстиції провідних зарубіжних країн (зокрема Німеччини), закріплення у КАС України в якості способу захисту поряд із «визнанням нечинним» «визнання нікчемним» нормативно-правового акту, вбачається досить обґрунтованим. Адже сьогоденний закон сформульовано так, що навіть якщо нормативно-правовий акт явно «дефектний», протиправний від моменту свого прийняття, наслідки які він спричиним, до моменту його визнання нечинним, все одно матимуть юридичну силу. Такий підхід, на нашу думку, не відповідає принципу верховенства права, адже даний акт за своєю суттю був протиправний порушували права, свободи чи законні інтереси осіб, від самого від самого початку свого існування, а не став таким згодом через певні зміни у законодавстві. А отже він має бути визнаний нікчемним, а не недійсним.

Далі, вважаємо за необхідне звернути увагу на статтю 283 КАС України, згідно якої визначаються особливості провадження у справах за зверненням органів доходів і зборів. Відповідно до даної статті провадження у справах за зверненням органів доходів і зборів при здійсненні ними визначених законом повноважень здійснюється на підставі заяви таких органів щодо:

- зупинення видаткових операцій платника податків на рахунках платника податків;
- підтвердження обґрунтованості адміністративного арешту майна платника податків;
- надання дозволу на погашення усієї суми податкового боргу за рахунок майна платника податків, що перебуває у податковій заставі;
- зобов'язання керівника підприємства провести інвентаризацію основних фондів, товарно-

матеріальних цінностей, які перебували або перебувають під митним контролем чи використувалися цим підприємством разом із товарами, які були поміщені у відповідний митний режим;

- стягнення коштів за податковим боргом;
- зобов'язання платника податків, який має податковий борг, укласти договір щодо переведення права вимоги дебіторської заборгованості цього платника на орган доходів і зборів [2].

Згідно встановленого порядку заява подається до суду першої інстанції протягом 24 годин з моменту встановлення обставин, що зумовлюють звернення до суду, за загальними правилами підсудності, встановленими цим Кодексом, у письмовій формі та повинна містити: найменування адміністративного суду; найменування, поштову адресу, а також номер засобу зв'язку заявника; найменування, поштову адресу, а також номер засобу зв'язку, якщо такий відомий, щодо сторони, до якої застосовуються заходи, визначені частиною першою цієї статті; підстави звернення із заявою, обставини, що підтверджуються доказами, та вимоги заявника; перелік документів та інших матеріалів, що додаються; підпис уповноваженої особи суб'єкта владних повноважень, що скріплюється печаткою [2].

Отже, вимоги щодо процесуального оформлення звернення органів доходів і зборів має певні зауваження. По-перше, це сама назва, адже органу держави із такою назвою в Україні на сьогодні не існує. Кабінет Міністрів України у березні 2014 року прийняв рішення ліквідувати Міністерство доходів і зборів і відновити діяльність Державної податкової служби та Державної митної служби. Відповідну постанову «Про реорганізацію Міністерства доходів і зборів» Уряд прийняв на засіданні 1 березня 2014 року. У постанові Уряду визначено, що Державна податкова служба України є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує реалізацію єдиної державної податкової політики, державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями при застосуванні податкового законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску. У свою чергу, Державна митна служба України є центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері державної митної справи [5]. А вже 21.05.2014 року КМУ постановив: 1. Утворити Державну фіскальну службу як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України, реорганізувавши Міністерство доходів і зборів шляхом перетворення. 2. Визнати такою, що втратила чинність, постанову Кабінету

Міністрів України від 1 березня 2014 р. № 67 «Про ліквідацію Міністерства доходів і зборів».

Очевидно, що вказівка у статті 283 КАС України на «органи доходів і зборів» є лише формальним недоліком даного закону, однак все ж таки це виглядає доволі дивним, враховуючи що наприкінці 2017 року було прийнято нову редакцію зазначеного Кодексу. Вважаємо, що у назві даної статті слід використати термін контролюючі органи, що реалізують державну фіскальну політику;

- по-друге, стаття 283 КАС єдина, в якій йдеться не про позовну заяву як форму звернення до адміністративного суду, а просто заяву. При тому, що стаття знаходиться у Главі КАС, присвяченій позовному провадженню. В усіх інших статтях даного кодексу йдеться про або позовну заяву, а бо адміністративний позов. Очевидно такий підхід застосований том, що по даній категорій як такого спору немає, а контролюючі органи звертаються до суду з метою санкціонування законності їх рішень та дій у встановлених випадках. Однак, у статті 269 КАС України «Особливості подання заяв по суті справи в окремих категоріях адміністративних справ» передбачено, що у справах, визначених статтями 273-277, 280-283, 285-289 цього Кодексу, заявами по суті справи є позовна заява та відзив на позовну заяву (відзив) [2]. З викладеного видно, що у статтях 269 та 283 є незгодженість. Оскільки у статті 269, яка визначає порядок подання звернень до адміністративного суду з підстав визначених у статті 283 йдеться про позовну заяву, а безпосередньо у статті 283 – вже про просто заяву. При цьому ц інших статтях КАС України, для яких передбачений статтею 269 такий же порядок звернення, як і для 283, йдеться також про позовні заяви. Крім того не можна не звернути уваги на те, що згідно порядку передбаченого статтею 269, у справах з підстав закріплених у статті 289 окрім заяви має місце і відзив на неї. У відзиві відповідач викладає заперечення проти позову. Відзив, згідно закону повинен містити: 1) найменування (ім'я) позивача і номер справи; 2) повне найменування (для юридичних осіб) або ім'я (прізвище, ім'я та по батькові) (для фізичних осіб) відповідача, його місцезнаходження (для юридичних осіб) або місце проживання чи перебування (для фізичних осіб), ідентифікаційний код юридичної особи в Єдиному державному реєстрі підприємств і організацій України (для юридичних осіб, зареєстрованих за законодавством України), поштовий індекс, реєстраційний номер облікової картки платника податків (для фізичних осіб), за його наявності, або номер і серію паспорта для фізичних осіб - громадян України, номери засобів зв'язку, офіційну електронну адресу або адресу електронної пошти, за наявності; у разі повного або часткового визнання позовних вимог - вимоги, які визнаються відповідачем; обставини,

які визнаються відповідачем; заперечення (за наявності) щодо наведених позивачем обставин та правових підстав позову, з якими відповідач не погоджується, із посиланням на відповідні докази та норми права; перелік документів та інших доказів, що додаються до відзиву, та зазначення доказів, які не можуть бути подані разом із відзивом, із зазначенням причин їх неподання. Копія відзиву та доданих до нього документів повинна бути надіслана (надана) іншим учасникам справи одночасно з надісланням (наданням) відзиву до суду. Також до відзиву додаються: докази, які підтверджують обставини, на яких ґрунтуються заперечення відповідача, якщо такі докази не надані позивачем; документи, що підтверджують надіслання (надання) відзиву і доданих до нього доказів іншим учасникам справи. Звідси, якщо особа подає відзив, в якому висловлює заперечення на заяву контролюючого органу, чи не є це свідченням того, що має місце спір?! Крім того закон не забороняє відповідачу, який не є суб'єктом владних повноважень, подати разом із запереченням зустрічний позов. А отже звернення контролюючих органів, скоріш за все, має здійснюватися не у вигляді звичайної заяви, а у формі позовної заяви;

По-третє, колізія статті 283 КАС України із положеннями Податково Кодексу України, а саме статті 87, в якій закріплено, що орган стягнення звертається до суду з позовом про стягнення суми податкового боргу платника податку – фізичної особи. Стягнення податкового боргу за рішенням суду здійснюється державною виконавчою службою відповідно до закону про виконавче провадження [6]. З викладеного видно, що у податковому кодексі йдеться саме про позов, а не заяву, як у статті 283 КАС України. Звісно можна посилатися на те, що у ПК України конкретно вказується суб'єкт, до якого застосовуються означені положення статті 87, а саме: фізична особа. Однак у статті 283 КАС України немає жодної вказівки про те, щодо кого здійснюється передбачений нею порядок, із чого можемо робити висновок, що вона стосується як юридичних, так і фізичних осіб – платників податків. Отже, вбачається доцільним закріпити п. 5 ч. 1 статті 283 КАС України у такій редакції: «стягнення коштів за податковим боргом, окрім випадків, коли боржником є фізична особа».

Також вбачається справедливим зауваження Д. Гетьманцева щодо переліку справ, у яких допускається спеціальна процедура розгляду за ст.283 нового КАС. Закон розширяє вказаний перелік за рахунок заяв щодо переведення права вимоги дебіторської заборгованості платника на фіскальну службу. Безперечно всі підстави для такої зміни є. Однак, підкреслює автор, чи не потрібно було розширити перелік за рахунок і інших

справ. На часі справи не тільки про звернення стягнення на кошти платника, але і на звернення стягнення податкового боргу на все майно, що перебуває в податковій заставі. Сьогодні такі справи слухаються в процедурі позовного провадження. У зв'язку з цим на практиці виникають питання щодо предмету розгляду таких спорів. На це питання немає відповіді. Адже з одного боку розгляд спору за позовом ДФС про стягнення податкового боргу на підставі дійсного податкового рішення повинен зводитись суто до перевірки дотримання контролюючим органом процесуального законодавства та строків при описі майна в податкову заставу. З іншого боку, чи може суд прийняти рішення про стягнення податкового боргу, якщо прийде до висновку, що податковий борг виник на підставі протиправного ППР? Адже суд не може покласти в основу свого рішення акт, що не відповідає вимогам КАС. Таким чином, розгляд справи у позовному провадженні повинен зводитись до фактичного перегляду ППР [7]

Висновок. Отже, в цілому, аналіз положень КАС України свідчить про те, що порядок звернення до адміністративного суду із позовною заявою по окремим категоріям публічно-правових спорів врегульований більш-менш якісно. Тим не менш вищезазначені недоліки, нечіткості, колізії у окремих статтях Кодексу адміністративного судочинства України свідчать про те, що його нова редакція редакції зберігала ряд недоліків і прогалин попередньої.

### Література

1. Демський, Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. / Е.Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с. – Бібліогр.: С. 488–495.
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 6.07.2005 року № 2747-IV (в ред. Закону № 2147-VIII від 03.10.2017, ВВР, 2017, № 48, ст.436) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
3. Черкес В. Проблеми оскарження правових актів управління / В. Черкес // Управління, госп-во і право. – 2005. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://dspace.onu.edu.ua:8080/bitstream/handle/123456789/3014/2005\\_08.83-88%2В.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://dspace.onu.edu.ua:8080/bitstream/handle/123456789/3014/2005_08.83-88%2В.pdf?sequence=1&isAllowed=y).
4. Коломієць В. Як скасувати підзаконний акт, якщо є проблема строків його оскарження // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://open-court.org/blog/Vitali\\_Kolomiets\\_Law\\_firm\\_Orekhovskiy\\_Kolomiets/yak-skasuvaty-pidzakonnyy-akt-yakshcho-e-problema-strokov-yogo-oskarzh/](http://open-court.org/blog/Vitali_Kolomiets_Law_firm_Orekhovskiy_Kolomiets/yak-skasuvaty-pidzakonnyy-akt-yakshcho-e-problema-strokov-yogo-oskarzh/)
5. Рішення Уряду про ліквідацію Міністерства доходів і зборів від 01.03.2014 / урядовий портал // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/247073447>.
6. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
7. Гетьманцев Д. Новий КАС України. ТОП 10 ляпів реформи судового процесу в частині податкових спорів / Taxlink // [Електронний ресурс] – Режим

доступу: <https://taxlink.ua/ua/blog/novij-kas-ukraini-top-10-lyapiv-reformi-sudovogo-p.htm#hcq=3yImrdr>  
<https://taxlink.ua/ua/blog/novij-kas-ukraini-top-10-lyapiv-reformi-sudovogo-p.htm>.

#### Анотація

**Ситников О. Ф. Особливості звернення з позовною заявою до адміністративного суду по окремих категоріям публічно-правових спорів.** – Стаття.

У статті, на основі аналізу наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства України, визначено та надано характеристику особливостям звернення з позовною заявою до адміністративного суду по окремих категоріям публічно-правових спорів. Відзначено, що порядок звернення до адміністративного суду із позовною заявою по окремих категоріям публічно-правових спорів врегульований більш-менш якісно. Разом із тим обґрунтовано, що нова редакція Кодексу адміністративного судочинства України зберегла ряд недоліків і прогалин від попередньої редакції.

Ключові слова: звернення, позовна заява, адміністративний суд, адміністративне судочинство, публічно-правовий спір.

#### Аннотация

**Ситников А. Ф. Особенности обращения с иском заявлением в административный суд по отдельным категориям публично-правовых споров.** – Статья.

В статье, на основе анализа научных взглядов ученых и норм действующего законодательства Украины, определены и охарактеризованы особенно-

сти обращения с иском заявлением в административный суд по отдельным категориям публично-правовых споров. Отмечено, что порядок обращения в административный суд с иском заявлением по отдельным категориям публично-правовых споров урегулирован более или менее качественно. Вместе с тем обосновано, что новая редакция Кодекса административного судопроизводства Украины сохранила ряд недостатков и пробелов от предыдущей редакции.

Ключевые слова: обращение, исковое заявление, административный суд, административное судопроизводство, публично-правовой спор.

#### Summary

**Sytnykov O. F. Features of the application to the administrative court for a separate category of public-law disputes.** – Article.

In the article, based on the analysis of scientific views of scientists and the norms of the current legislation of Ukraine, the characteristics and characteristics of the application to the administrative court for certain categories of public-law disputes are defined and given. It is noted that the procedure of appeal to the administrative court with a statement of claim on certain categories of public-legal disputes is regulated more or less qualitatively. At the same time, it is substantiated that the new version of the Code of Administrative Justice of Ukraine preserved a number of shortcomings and gaps from the previous one.

Key words: appeal, statement of claim, administrative court, administrative proceedings, public legal dispute.